

Table des matières

PROLÉGOMÈNES	9
PRÉFACE	11
L'AUGMENTATION « SANS PRÉCÉDENT » DES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE »	15
PARTIE I : LE TEMPS DE LA DÉCISION	21
LES ARBITRAGES POLITIQUES DANS L'ÉLABORATION DE LA DÉCISION BUDGÉTAIRE	23
I. <i>Le choix des priorités politiques : un engagement majeur du ministre</i>	26
A. Le choix principal d'une loi de programmation et de réforme de la Justice (LP).....	26
B. Les priorités dégagées	28
1. La réduction de la vacance des postes.	28
2. La recherche d'une réelle efficacité et adaptabilité des peines.	29
3. L'amélioration de l'immobilier pénitentiaire et judiciaire.	30
4. Le numérique.....	31
II. <i>L'élaboration et le vote du budget :</i> <i>la montée en puissance des services et du parlement</i>	32
A. La construction du budget : le rôle des services.....	32
1. Le travail entre les services de la chancellerie et ceux de Bercy.....	34
2. La traduction des orientations ministérielles.	34
3. Le dialogue budgétaire au niveau ministériel.	35
4. L'arbitrage final de Matignon.....	35
B. La présence intermittente du ministre de la Justice au parlement.....	36
III. <i>L'exécution du budget : un indispensable ménage à trois</i>	38
A. L'énergie ministérielle.....	38
B. Le savoir-faire des services	40
C. L'évaluation parlementaire	41

FINANCER LA JUSTICE EN FRANCE : CONTRIBUTIONS À L'ÉTUDE
DE LA CONSTRUCTION D'UN BUDGET

L'ÉVOLUTION DES BUDGETS DE LA JUSTICE EN EUROPE.

APPROCHE COMPARÉE	45
I. Une augmentation générale des budgets de la Justice en Europe.....	49
A. Une tendance à l'augmentation constante des budgets de la Justice au sein des États européens	50
B. Une tendance à la hausse marquée par de fortes disparités entre États.....	53
II. Une augmentation disparate des postes de dépenses des budgets de la Justice en Europe.....	56
A. Des disparités justifiées par des écarts de richesse entre les États	57
1. Le budget alloué aux tribunaux	57
2. Le budget alloué au ministère public	59
3. Le budget alloué à l'aide juridictionnelle	60
B. Des disparités corrélées à l'existence de différents systèmes juridiques propres aux États européens.....	62
1. Les disparités en matière de budget alloué aux tribunaux.....	63
2. Les disparités en matière de budget alloué à l'aide juridictionnelle	65

LES FONCTIONS DE LA PLURIANNUALITÉ : L'EXEMPLE DE LA LOI DE
PROGRAMMATION ET DE RÉFORME DE LA JUSTICE DU 23 MARS 2019... 69

I. Les « fonctions-objets » de la pluriannualité	74
A. Une fonction de prospection	75
B. Une fonction d'encadrement de l'emploi des outils d'ajustement du budget.....	79
1. L'encadrement par la limitation de l'usage.....	80
2. L'encadrement par la légitimation de l'usage.....	81
II. Les « fonctions-fins » de la pluriannualité.....	83
A. La finalité de cohérence budgétaire	84
1. La cohérence par l'articulation entre annualité et pluriannualité	84
2. La cohérence par la mise en place d'une pluriannualité consolidée.....	85
B. La finalité de sincérité budgétaire	87

PARTIE II : LE TEMPS DE LA DISCUSSION.....	91
L'ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA JUSTICE EN FRANCE.	
APPROCHE HISTORIQUE.....	93
I. <i>Le domaine de la Justice comme domaine du juge : la permanence des dépenses juridictionnelles dans le budget de la Justice.....</i>	<i>96</i>
A. Le sens de l'histoire : l'évolution continue des dépenses judiciaires.....	97
B. Les vicissitudes de l'histoire : l'épuration de la magistrature.....	103
II. <i>L'extension du domaine de la Justice : les nouvelles dépenses du budget de la Justice.....</i>	<i>109</i>
A. L'inclusion de la politique pénitentiaire : les conséquences du tournant de 1911.....	110
B. L'essor des politiques d'accès au droit et à la Justice : les traces de l'État-providence.....	118
LE BUDGET DE LA JUSTICE POUR 2021.....	123
I. <i>L'augmentation de 8 % du budget du ministère de la justice en 2021.....</i>	<i>124</i>
II. <i>La transformation des rôles budgétaires dans le cadre du comité interministériel de la transformation publique (CITP)....</i>	<i>126</i>
PARTIE III : LE TEMPS DU CONTRÔLE.....	131
LE CONTRÔLE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES FINANCIÈRES.....	133
I. <i>Les contentieux divers.....</i>	<i>135</i>
II. <i>Le contrôle a priori de la loi de finances.....</i>	<i>138</i>
A. Ce type de contrôle est quasi-systématique en matière de lois de finances initiales.....	138
B. Le Conseil constitutionnel ne dispose que de quelques jours pour statuer sur la loi de finances.....	141
C. Les lois de finances doivent respecter les dispositions organiques auxquelles la Constitution renvoie.....	143
D. Le contrôle des cavaliers budgétaires obéit à des règles propres.....	145
E. La sincérité de la loi de finances est fréquemment mise en cause.....	147

L'INTERPRÉTATION DU JUGE CONSTITUTIONNEL DANS LE CONTRÔLE DES LOIS DE FINANCES	151
I. <i>L'interprétation des dispositions constitutionnelles applicables en matière financière</i>	155
A. L'interprétation littéraliste des dispositions constitutionnelles applicables en matière financière	156
1. L'interprétation littéraliste-originaliste des dispositions constitutionnelles applicables en matière financière.....	156
2. L'interprétation littéraliste-évolutionniste des dispositions constitutionnelles applicables en matière financière.....	160
B. L'interprétation intentionnaliste des dispositions constitutionnelles applicables en matière financière	162
1. L'interprétation intentionnaliste-originaliste des dispositions constitutionnelles applicables en matière financière.....	163
2. L'interprétation intentionnaliste-évolutionniste des dispositions constitutionnelles applicables en matière financière.....	169
II. <i>L'interprétation des dispositions législatives applicables en matière financière</i>	170
A. La faiblesse du recours à l'interprétation littéraliste des dispositions législatives applicables en matière financière	170
1. L'interprétation littéraliste-originaliste des dispositions législatives applicables en matière financière.....	171
2. L'interprétation littéraliste-évolutionniste des dispositions législatives applicables en matière financière.....	173
B. L'interprétation intentionnaliste des dispositions législatives applicables en matière financière.....	174
1. L'interprétation intentionnaliste-originaliste des dispositions législatives applicables en matière financière.....	175
2. L'interprétation intentionnaliste-évolutionniste des dispositions législatives applicables en matière financière.....	181

TABLE DES MATIÈRES

LE CONTRÔLE PAR LA COUR DES COMPTES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION « JUSTICE »	185
I. <i>La portée évolutive du contrôle de l'exécution budgétaire de la mission « Justice »</i>	189
A. La permanence d'un contrôle général de la dépense.....	189
1. Un contrôle classique des dépenses.....	189
2. Un contrôle contextuel de l'exécution budgétaire.....	192
B. La nouveauté d'un contrôle particulier sur des « points d'attention » par programme.....	193
1. Le contrôle particulier de la modernisation de la Justice.....	194
2. Le contrôle particulier de l'Administration pénitentiaire.....	195
II. <i>Les limites du contrôle de l'exécution budgétaire de la mission « Justice »</i>	198
A. La faiblesse de certaines recommandations sur la pratique budgétaire.....	198
1. Des recommandations mises en œuvre de manière incomplète.....	198
2. Des recommandations non mises en œuvre ou refusées.....	200
B. La fragilité des indicateurs de performance.....	202
1. Le contrôle de la pertinence des indicateurs de performance	202
2. Les limites floues du contrôle de la nature des indicateurs de performance.....	203
PARTIE IV : LE TEMPS DE L'ÉVALUATION	205
L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE LA JUSTICE.....	207
I. <i>Les principes de la loi organique relative aux lois de finances</i>	208
II. <i>L'exécution budgétaire : clé de voûte de l'analyse opérationnelle des budgets</i>	209
A. La différence entre A.E. et C.P.....	209
B. La problématique spécifique du « CAS Pensions ».....	210
C. Les mesures d'ajustement dictées par Bercy.....	210
D. Le mécanisme de l'annulation de crédits en cours d'exécution.....	211
III. <i>L'évaluation des politiques publiques en général</i>	212
IV. <i>L'évaluation de la Justice</i>	212

FINANCER LA JUSTICE EN FRANCE : CONTRIBUTIONS À L'ÉTUDE
DE LA CONSTRUCTION D'UN BUDGET

LA JUSTICE AU PRISME DU PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION	215
I. <i>La portée du Printemps de l'évaluation</i>	219
A. La diversité des sources de l'évaluation.....	219
B. La richesse des moyens de l'évaluation.....	225
II. <i>Les limites du printemps de l'évaluation</i>	230
A. Les limites tenant au principe même de l'évaluation de la qualité de la Justice	230
B. Les limites tenant aux sources de l'évaluation.....	232
C. Les limites tenant aux usages de l'évaluation	234
DE QUELQUES EFFETS DE LA LOI DE RÈGLEMENT SUR LE BUDGET DE LA JUSTICE.....	239
I. <i>Les effets escomptés de la loi de règlement sur le budget de la Justice : la recherche de la performance</i>	242
A. La recherche de la performance par la correction et l'augmentation des dotations budgétaires : l'exemple de la sous-budgétisation des frais de Justice.....	243
B. Un lien mécanique incertain entre dotation budgétaire et performance : l'exemple de l'administration pénitentiaire et de l'accès au droit et à la Justice	245
II. <i>Les effets contrariés de la loi de règlement sur le budget de la Justice : les obstacles au développement d'une culture la performance</i>	248
A. Les obstacles intrinsèques : la pertinence des indicateurs.....	249
B. Les obstacles extrinsèques : l'acclimatation lente de la Justice à la logique managériale.....	252
1. L'influence des nouveaux critères de performance sur le travail des professionnels	253
2. L'influence des nouveaux critères de performance sur le fonctionnement des juridictions	254
LA JUSTICE, INSOLUBLE DANS LA LOLF ?	259
I. <i>Des raisons de s'inquiéter</i>	266
A. Des moyens en hausse.	267
B. Des performances dégradées.....	269
II. <i>Des modalités d'évaluation à reconsidérer</i>	271
A. Des indicateurs trop quantitatifs.	272
B. Une démarche évaluative encore hésitante.	276
III. <i>Des spécificités constitutionnelles à intégrer</i>	283
A. La Justice contre la performance.	283
B. La performance contre la Justice.	286

OUVERTURE	291
LES PARADOXES DE L'INDÉPENDANCE (FINANCIÈRE)	
DE LA JUSTICE	293
I. <i>Les racines historiques de la méfiance envers l'autorité judiciaire</i>	399
II. <i>L'absence de traduction budgétaire et financière de la spécificité constitutionnelle de l'autorité judiciaire</i>	301
III. <i>Des logiques politiques interférant dans la préparation du budget de la Justice</i>	304
RETOUR SUR UN MYTHE DU DROIT PUBLIC FINANCIER :	
LES QUATRE TEMPS ALTERNÉS	313
I. <i>Les fondements théoriques du mythe des quatre temps alternés</i>	322
A. La linéarité de la procédure de décision : les « étapes » du processus budgétaire	323
B. La rationalité de la procédure de décision : l'enchaînement causal des « étapes » du processus budgétaire	332
II. <i>Les transformations pratiques du mythe des « quatre temps alternés » : l'exemple du budget de la Justice</i>	340